



Quels enseignements en matière de gouvernance de l'échec des négociations du cycle de Doha ?

Mehdi Abbas

► To cite this version:

Mehdi Abbas. Quels enseignements en matière de gouvernance de l'échec des négociations du cycle de Doha ?. 2008. halshs-00319665

HAL Id: halshs-00319665

<https://shs.hal.science/halshs-00319665>

Submitted on 9 Sep 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 10/2008

**Quels enseignements en matière de
gouvernance de l'échec des
négociations du cycle de Doha ?**

Mehdi Abbas

août 2008

Quels enseignements en matière de gouvernance de l'échec des négociations du cycle de Doha ?

Août 2008

Mehdi Abbas, Enseignant-chercheur, LEPII, Grenoble Université, CNRS.

A Genève, du 21 au 29 juillet 2008, s'est déroulé le dernier acte en date d'un cycle lancé en novembre 2001. Voulue par Pascal Lamy, le Directeur général de l'OMC, cette mini-ministérielle regroupant une quarantaine de membres aurait dû envoyer un signal fort en vue de la conclusion des négociations du cycle de Doha pour le développement. Ce signal aurait été le bienvenu en ces temps d'incertitude où les éléments critiques se multiplient dans l'économie mondiale. Le résultat est décevant à plus d'un titre et appelle une réflexion sur la gouvernance commerciale multilatérale, d'autant plus que le télescopage des calendriers politiques internes aux différents membres ne permet pas d'envisager une relance de la négociation avant fin 2009, voire plus tard.

Sept ans de réflexion n'auront pas suffi pour conclure de façon satisfaisante un cycle à la fois très ambitieux et d'une grande technicité. Cela explique, en partie, l'absence de compromis satisfaisant. En convoquant une réunion privilégiant quelques membres de l'OMC – les capitalismes historiques (Etats-Unis, Union européenne, Japon, Canada) et les capitalismes émergents (Brésil, Chine, Inde en particulier) – Pascal Lamy a appliqué une solution conforme au diagnostic qu'il faisait du temps où, négociateur en chef de l'Union européenne, il qualifiait l'OMC « *d'organisation médiévale* ». Le fait est que le problème n'est ni celui du nombre ni celui de la règle du consensus, qui ne veut pas dire unanimité des 153 membres de l'OMC. Ce n'est pas en transformant le multilatéralisme en minilatéralisme *de facto* qu'il sera mis fin à la crise du système commercial multilatéral. Sans nier la très grande technicité des négociations, il nous semble que la source première des difficultés du multilatéralisme commercial réside dans la nature de la régulation commerciale à laquelle a abouti le cycle d'Uruguay et sa mise en œuvre au travers de la procédure de règlement des différends. Une sortie par le haut de la crise d'efficacité que connaît l'institution passe par une réflexion sur la nature et la substance des fonctions que devrait assumer l'OMC dans une économie internationale intégrée.

Cette chronique s'organise en trois temps. Le premier met en perspective le déroulement de l'agenda pour le développement de Doha. Le deuxième engage la discussion autour de trois problèmes de gouvernance du système OMC tels que le déroulement du cycle les met en évidence. Le dernier temps formule une proposition quant à l'évolution possible du système commercial multilatéral, une proposition allant dans le sens d'un régime international de concurrence praticable tant sectoriel qu'interétatique.

2001-2008 : Echec du projet d'une mondialisation développante

Les sept années passées (Cf. encadré 1 pour le détail du déroulement du cycle de Doha en l'état actuel) ont été marquées par un renoncement progressif de la part des Etats membres à traiter l'agenda pro-développement sur lequel ils s'étaient engagés lors de la conférence ministérielle de Doha (novembre 2001). Le lancement d'un cycle consacré au développement aurait pu marquer un changement considérable au sens où les capitalismes historiques remettaient ce thème à l'ordre du jour après l'avoir abandonné pendant plus d'un quart de siècle au profit de celui de la mondialisation. En effet, l'orientation pro-mondialisation des relations économiques internationales repose sur deux éléments : la fin des rivalités entre les principaux capitalismes et l'acceptation du triptyque libéralisation-privatisation-ouverture par les économies en développement. Tandis que l'après crise financière internationale de 1997-1998 ouvrait une période de remise en cause de ces deux éléments, l'OMC recevait la charge de définir une articulation opérationnelle entre la mondialisation et le développement.

En ce sens Doha 2001 marquait une prise de conscience du changement dont pouvait être porteuse la crise de 1997-1998. Le cycle lancé à cette occasion aurait constitué la première étape d'un nouveau régime de croissance moins extraverti et davantage porté par le développement des marchés intérieurs. Deux événements plaidaient dans ce sens. Le premier renvoie à l'accession de la Chine lors de la conférence ministérielle de Doha. Le second est venu de la CnucedXI avec le concept d'espace politique pour le développement et la doctrine sous-jacente au consensus de Sao Paulo¹. Le constat est que l'OMC a échoué, plus précisément les Etats Membres ont échoué.

En effet, depuis le paquet de juillet 2004, le cycle de Doha était réduit à trois éléments : une réduction des subventions agricoles et des droits de douane agricole de la part des pays industrialisés, en contrepartie d'une ouverture par les pays en voie de développement de leurs frontières aux produits industriels et aux services. Ce qui retient l'attention dans l'accord-cadre de juillet 2004 et dans l'évolution des négociations depuis lors, c'est le recul net de la dimension développement. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre, du traitement spécial et différencié (TSD), de l'érosion des préférences tarifaires dont bénéficiaient les pays les plus pauvres ou du dossier des subventions au coton, aucun de ces dossiers n'a connu d'avancées significatives. A cela s'ajoute le gel des dossiers « commerce international et transfert technologique » et « commerce international, dette et système financier international ».

Face à cette constatation faite par plusieurs délégations des pays en développement, les États-Unis répondent que l'ouverture de nouveaux marchés constitue en soi une voie vers le développement, confirmant ainsi leur doctrine de l'effet de levier du cercle vertueux de la libéralisation commerciale. Il existe ainsi un conflit de représentation entre les membres, d'autant plus que le développement demeure "l'impensé" de ce cycle qui s'est transformé en une négociation commerciale dont la problématique centrale est celle de l'accès aux marchés.

De cette évolution il convient de tirer deux enseignements. Le premier est que les Etats Membres renoncent à des négociations de grande ampleur et multithématiques. L'OMC semble s'orienter désormais vers des négociations restreintes avec une contrainte temporelle lâche, ce qui revient à mettre fin au mode des « cycles » larges de négociation à durée limitée. Le second enseignement porte sur l'approche de la relation entre la mondialisation et le développement du point de vue d'un membre de l'OMC. Les Etats Membres ont une perception réaliste des négociations commerciales multilatérales, c'est-à-dire qu'elles sont envisagées comme un instrument de la puissance ou du moins d'atténuation des rapports de

¹ Voir M. Abbas (2007), « « CnucedXI : du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo », *Alternatives Sud*, Vol. 14, n° 3, septembre.

puissances internationales lorsque ceux-ci contraignent leur régime de croissance domestique. Les négociations commerciales multilatérales sont un instrument au service de projets politiques et stratégiques de développement que nous nommons « préférence de structure »². De ce fait elles constituent un espace de confrontation et non d'harmonisation des préférences. Dès lors, l'objectif des Etats Membres n'est ni leur réussite en tant que telle, ni le bon fonctionnement du système commercial multilatéral, ce qu'ont perdu de vue les économistes technicistes. Il ne s'agit pas de participer à un jeu qui ne produirait que des gagnants en vue de fournir un supposé bien public mondial. Il s'agit d'articuler les interdépendances commerciales multilatérales au projet de développement des capacités nationales, la stratégie de négociation d'un pays n'étant compréhensible que mise en rapport avec sa stratégie souveraine de développement³. Par conséquent se pose la question de la pertinence d'une négociation internationale pour le développement alors que celui-ci relève de choix nationaux et souverains.

² L'expression « *préférence nationale de structure* » est développée par J. Weiller dans ses analyses de l'articulation du national à l'international dans le cadre des régulations d'un système d'échange international.

³ C'est l'absence pour des raisons historiques ou sociopolitiques d'une stratégie souveraine de développement qui explique, dans bien des cas, les problèmes rencontrés par certains Etats membres dans les négociations commerciales multilatérales et non l'inverse. Les pays qui « comptent » dans les négociations sont précisément ceux qui oeuvrent à modifier les rapports de puissance internationaux dans un sens permettant leur développement économique. Cette proposition permet de comprendre la position russe vis-à-vis du processus d'accession. En l'absence d'une stratégie nationale de développement et d'insertion internationale, les autorités russes se contentaient de s'inscrire dans la mondialisation. Par conséquent, l'accession à l'OMC faisait office de stratégie de développement. La reprise en main de la politique économique et l'inscription de la réorganisation de l'appareil industriel au sommet de l'agenda économique national à partir de 2000 atténue l'importance de l'accession. Celle-ci reprendra en fonction de la consolidation des réformes industrielles en Russie.

Encadré 1. Mise en perspective chronologique du cycle pour le développement

Doha	10-14 novembre 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Accession de la Chine. - Accord entre les pays industrialisés (États-Unis, Suisse) et les pays du Sud (Brésil, Inde, Afrique du Sud) sur le droit de produire et de vendre des médicaments génériques antisida. - Lancement de l'Agenda de Doha pour le développement.
Cancun	10-14 septembre 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Opposition Nord-Sud sur les dossiers de Singapour. - Opposition pays industrialisés/pays africains sur le dossier coton. - Opposition dans le dossier agricole entre le Groupe des Vingt (G20), mené par le Brésil et les États-Unis et l'Union européenne. - Impossibilité d'avancer sur les thèmes du Cycle pour le développement.
Genève	19 juillet-1 ^{er} août 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption du paquet de juillet redéfinissant le périmètre de l'agenda de Doha sur l'accès au marché - Abandon des questions de Singapour (concurrence, investissement, marchés publics) - Recul de la dimension « développement » de l'agenda
Hong Kong	13-18 décembre 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption du paquet développement à destination des PMA - Accord de principe sur l'élimination des subventions aux exportations agricoles (2013) - Accord sur la formule de réduction tarifaire dans l'accès au marché des produits industriels - Accord sur les modalités de libéralisation dans les services
	24 juillet 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Echec d'une mini-ministérielle entre l'Australie, le Brésil, le Japon, l'Inde, les Etats-Unis et l'Union européenne. - Suspension des négociations par P. Lamy, Directeur général de l'OMC depuis le 1^{er} septembre 2005
Devant l'absence d'avancées notables, annulation de la conférence ministérielle en 2007		
	17 juillet 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Les négociateurs pour l'agriculture et les produits industriels mettent deux avant-projets d'accord.
Genève	21-29 juillet 2008	<ul style="list-style-type: none"> - Opposition Inde/Etats-Unis sur les mécanismes de protection du secteur agricole - Peu d'avancées notables sur les autres dossiers

La réunion de Genève (2008) a échoué principalement en raison de l'opposition entre l'Inde et les Etats-Unis sur la question des clauses de sauvegarde et des subventions internes à l'agriculture⁴. Il ne faut pas être dupe ; tous les protagonistes ont trouvé un intérêt à s'abriter derrière cette opposition pour masquer leur contribution à l'échec. Cela étant, de nombreuses questions demeurent en suspens (voir encadré suivant).

⁴ La question des clauses de sauvegarde a suscité l'opposition américaine non pas en raison des choix indiens mais à cause du précédent que cela causerait et qui pourrait permettre à la Chine, dont les futures importations de maïs, de soja ou de blé sont amenées à croître dans les années à venir, d'activer une clause de sauvegarde à des seuils très bas vis-à-vis des exportations américaines.

Encadré 1. Rapports Falconer et Stephenson sur l'échec de la négociation de Genève (été 2008)

Crawford Falconer, président de la session extraordinaire du comité de l'agriculture, et Don Stephenson, président du groupe de négociation sur l'accès aux marchés, ont rendu chacun dans leur domaine un rapport sur les problèmes que rencontre le cycle de Doha. Le rapport Falconer mentionne un « *désaccord déterminant sur certaines questions alors que d'autres questions très importantes n'ont même pas été abordées. (...) nous ne sommes manifestement pas (...) dans les circonstances dans lesquelles de tels textes pourraient en eux-mêmes et à eux seuls assurer un tel résultat.* ». Ces questions sont les suivantes :

- Le traitement des produits sensibles pour les pays en développement ;
- La simplification des tarifs ;
- Les tarifs contingentaires et l'administration des contingents tarifaires ;
- Le mécanisme de sauvegarde spéciale ;
- En matière de soutien interne, la « marge de manœuvre » pour les engagements par produits concernant la catégorie bleue et les engagements concernant la MGS par produit ;
- Le dossier sur le coton.

Concernant l'accès au marché pour les produits non-agricoles (AMNA), les principaux problèmes relevés portent sur les niveaux de consolidation tarifaire, les mécanismes de flexibilité additionnelle pour certains membres et le degré de contraintes et d'obligations liées aux initiatives sectorielles.

Le fait est qu'il n'a pas été possible de trouver un compromis sur les dossiers problématiques (agriculture et produits industriels). On ne pourra pas dire que ce sont des dossiers que les négociateurs maîtrisent mal ou sur lesquels ils ne disposent d'aucune expérience. Les conseillers et autres experts économiques ont eu beau produire de savantes analyses sur les taux, les formules et autres coefficients, rien n'y fait. Cet échec est, en partie, celui des économistes techniciens face à une économie politique réaliste. Ces mêmes analystes et experts, avocats du libre-échange, étaient prêts à applaudir à un accord purement mercantiliste où la question du développement a été ramenée à son expression la plus rudimentaire : l'accès aux marchés⁵.

La réunion de Genève n'est ni le premier ni le dernier échec dans les négociations commerciales. Il ne faut pas s'en alarmer outre mesure. Ce cycle sera conclu à plus ou moins long terme. Cependant, cet échec est révélateur de dysfonctionnements du système commercial multilatéral.

Ce que révèle l'échec des négociations commerciales multilatérales

Il est possible de tirer trois propos d'étape de l'état actuel du cycle pour le développement.

Le premier élément d'analyse renvoie au socle théorique sur lequel repose le régime OMC. Ce socle est fortement ébranlé. En effet, les négociations de l'OMC et le régime commercial qui en résultera se situent aux confluent de deux corpus théoriques, celui du commerce international et celui du développement économique. Or, chacun de ces deux corpus dans leur version standard dominante connaît une phase de réfutation et de contestation conséquente de leurs postulats, analyses et conclusions à la fois théoriques et opérationnelles. Le flou analytique régnant quant à la matrice théorique du régime de l'OMC tient une place non négligeable dans le déroulement des négociations depuis 2001.

⁵ Faire croire que le problème du développement sera résolu par une libéralisation du marché agricole est pure illusion tant du point de vue de l'accroissement de leurs exportations que du point de vue de la mise en concurrence des agriculteurs du Sud. L'idée selon laquelle une augmentation massive du commerce international des produits agricoles permettrait de résoudre simultanément le problème de la faim et celui de la surproduction est irréalisable. Certes il existe des agro-puissances (Brésil, Australie, Nouvelle Zélande, France) mais les quantités concernées ne résoudront aucun des problèmes de l'agriculture et de l'alimentation mondiale.

D'une part, le paradigme du libre-échange est fortement ébranlé⁶. Nous avons évoqué l'hypothèse d'entrée dans l'ère des rendements décroissants de l'OMC⁷ en raison du découplage entre bénéfices sociaux et intérêts privés dont est porteur le multilatéralisme compétitif⁸. Durant ces sept années les négociateurs n'ont pas été en mesure d'inverser le rapport dans le sens d'un gain social d'une nouvelle libéralisation. Malgré le raffinement des modèles et les gains qu'ils promettent – rarement réalisés – il n'est pas possible de conclure à une retombée positive accompagnant l'allocation globale des ressources censées résulter d'une nouvelle vague de libéralisation commerciale⁹. Au-delà, les pays en développement perdants de la mondialisation sont ceux qui ont adopté les politiques préconisées par les principales agences multilatérales (FMI, Banque mondiale, GATT-OMC). Il devient très difficile de mener une négociation pour la libéralisation des échanges quand la majorité des participants considère que quelque soit le compromis final, il ne leur procurera aucun gain.

D'autre part, les accords engagent les pays sur une longue période. Le régime issu du cycle de l'Uruguay a été ratifié il y a quatorze années. Or, les nouveaux équilibres productifs portés par la mondialisation n'ont pas été – ou très rarement – anticipés. La théorie de la spécialisation est toujours dans une situation d'inconfort lorsqu'il s'agit de rendre compte du passage d'avantages comparatifs courts à des avantages comparatifs de long terme pour reprendre les termes de la problématique de M. Byé¹⁰. Ce problème d'incohérence inter-temporelle est une des explications des remises en causes du « consensus de Washington ». Or, l'ensemble des mesures de politique économique contenu dans cette expression a constitué l'alpha et l'oméga des politiques de développement en économie ouverte de ces trente dernières années. A ce niveau également la contestation est forte tant du point de vue théorique qu'analytique¹¹.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'à l'origine ces négociations avaient pour objectif d'aboutir à un compromis pro-développement. Dit autrement, ce cycle aurait dû être l'occasion pour l'OMC d'élaborer une doctrine d'une mondialisation développante. Quelque soit le compromis auquel aboutiront les négociateurs l'objectif est désormais inatteignable. De surcroît, le problème du contenu développement des accords de l'OMC n'a été ni traité de façon conséquente ni résolu. Ces sept ans de réflexion n'ont pas levé l'hypothèque pesant sur le traitement spécial et différencié dans un contexte où un quasi-consensus affirme que cette approche de la relation entre commerce et développement n'est plus opérationnelle¹².

Le deuxième élément d'analyse porte sur l'économie politique globale des négociations. Ce cycle met en évidence le processus de rééquilibrage des rapports de puissance et l'affirmation des logiques nationales dans l'économie mondiale. Trois facteurs

⁶ Voir plus particulièrement P. A. Samuelson (2004), « Why Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Main Stream Economist Supporting Globalization », *Journal of Economic Perspectives*, été ; H. Bourguinat (2005), « Le libre-échange : un paradigme en situation d'inconfort ? », *Revue d'économie politique*, n° 5, sept.-oct.

⁷ M. Abbas (2005), « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Asymétries*, n° 1, 1^{er} trimestre.

⁸ M. Abbas (2005), « De Doha à Cancun. Analyse de la crise du multilatéralisme commercial et de l'Organisation mondiale du commerce », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. VI, avril.

⁹ Selon la plupart des estimations, un accord aurait augmenté de 1 % le produit intérieur brut mondial.

¹⁰ M. Byé, (1965), « Changements structurels exigés par la croissance et l'équilibre des échanges internationaux », *Economies et Sociétés*, Série P, n° 167, novembre, pp. 261-299.

¹¹ Sur la contestation du consensus de Washington et la crise de l'économie *mainstream* du développement, voir K. Gallagher (ed.) (2005), *Putting Development First*, Zed Book, New York, D. Rodrik (2006), « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion », *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, décembre ; J. Stiglitz (2008), « La fin du néolibéralisme », *Les Echos*, 21 juillet.

¹² La rénovation du traitement spécial et différencié contenu dans les Accords de l'OMC et l'élaboration d'un accord-cadre sur le traitement spécial et différencié des PED et des PMA constituaient des thèmes centraux de l'agenda pour le développement.

peuvent être mentionnés. Premièrement, le système de négociation de l'OMC a toujours été propice à la formation de coalitions interétatiques avec des approches différenciées de la négociation. Toutefois, l'obtention d'un accord passe désormais par un consensus, non seulement entre les membres de la Quad (Etats-Unis, Union européenne, Japon, Canada), mais également en y associant les économies du G3 (Brésil, Chine, Inde) ou l'une d'entre elles, voire un exportateur majeur dans un secteur objet de négociations compte tenu de la règle du principal fournisseur. La capacité de blocage qu'offre la règle du consensus est désormais utilisée par les pays en développement sans crainte de perte de légitimité. Deux remarques doivent cependant être faites. La capacité de blocage des capitalismes émergents doit être relativisée, encore plus pour ce qui est de la capacité des autres PED et PMA. Elle dépend de l'absence de compromis entre les capitalismes historiques. Ainsi, la divergence transatlantique compte-t-elle tout autant que l'opposition Quad-G3 dans l'explication du blocage récurrent des négociations. La seconde remarque porte sur les modalités de négociation. Une approche globale des négociations conduit à mettre en avant des oppositions de nature géopolitique (Nord-Sud, Europe-Afrique, etc.). Or, le fait est que les négociations donnent lieu à des stratégies qui dépendent essentiellement des dossiers négociés et des termes de la négociation¹³. La façon dont est défini l'agenda conditionne dans une large mesure le déroulement de la négociation. Aussi est-il possible d'estimer, à la vue de ce cycle, que l'agenda de Doha a été très mal défini, avec des échéanciers intenable et sans que la question des procédures de la négociation ne soit réglée, engendrant un retard important du volet substance de la négociation¹⁴.

Deuxièmement le Brésil, l'Inde ou la Chine n'agissent pas au nom d'une quelconque logique de groupe et de défense d'une abstraction géo-institutionnelle : le Sud. Les capitalismes émergents défendent d'abord et avant tout les intérêts de leurs exportateurs et de leur modèle d'insertion internationale. Personne ne peut le leur reprocher et c'est un faux procès de relier leur stratégie aux pertes que subirait le reste des PED-PMA. Ces derniers, en s'engageant de plus en plus dans des négociations bilatérales avec les Etats-Unis et/ou l'Union européenne, ont saisi l'impact concurrentiel excluant des émergents. Les négociations de l'OMC apparaissent comme une victime collatérale du nouvel équilibre mondial en cours d'élaboration dans un processus où les échecs sont beaucoup plus nombreux que les succès. Sa nature d'organisation pilotée par ses membres (*member-driven organization*) la condamne à dépendre de leur volontarisme international en vue d'un accord.

Troisièmement, et n'est-ce pas là l'enjeu central de ces blocages : la définition d'un nouveau *modus operandi* entre les principales économies commerciales¹⁵. Quelle place faire à la Chine, l'Inde, le Brésil et demain la Russie, dans la nouvelle architecture commerciale multilatérale ? Ce sont des pays porteurs d'une autre rationalité des relations (économiques) internationales, avec une histoire et un vécu des rapports internationaux radicalement différents des nord-américains ou des européens. D'ailleurs, les négociateurs européens et américains appellent la Chine à « *rectifier son approche du commerce international* », autrement dit sa doctrine de l'insertion internationale. Il en résulte un conflit de valeur à mettre en relation avec la crise des paradigmes du libre-échange et du développement. En ce

¹³ La réunion de Genève a montré que même au sein de l'Union européenne une opposition des préférences n'était pas inenvisageable, ce qui a donné lieu à un « club des volontaires » (France, Italie, Irlande, Pologne, Hongrie, Lituanie, Grèce, Portugal, Roumanie) définitivement opposé aux termes du compromis agricole.

¹⁴ Rappelons que les vingt-neuf sujets de négociations fixés à Doha devaient aboutir à un compromis final respectant le principe de l'engagement unique aux termes de trois ans de négociations. Il serait d'ailleurs souhaitable de renoncer à la règle de l'engagement unique, ce qui aurait pour effet de donner plus de flexibilité au cadre multilatéral.

¹⁵ Fallait-il condamner la Chine pour des mesures incompatibles avec les règles du commerce international la veille de la réunion censée débloquer la situation ?

sens, l'OMC est confrontée à un problème qui ne se résoudra pas techniquement, mais par une double réflexion sur la finalité des négociations commerciales et sur l'organisation du système financier international¹⁶. C'est sous cette condition que les émergents pourraient modifier leur stratégie d'insertion internationale, c'est-à-dire leur stratégie de développement économique extraverti.

Le troisième élément d'analyse concerne la gouvernance du système commercial multilatéral. Les compromis commerciaux ont toujours consisté à transformer intérêts commerciaux nationaux en règles collectives de coopération multilatérale. Les dysfonctionnements du cycle de Doha montrent que les négociateurs n'arrivent pas à développer une stratégie de négociations, tant à destination des groupes socioéconomiques nationaux qu'envers d'autres Etat membres, qui permettrait cette transformation. Deux raisons peuvent être avancées. D'une part, le juridicisme du système OMC s'avère contre-productif, illustrant qu'à ce niveau l'expansion de la règle de droit n'est pas synonyme d'efficacité de la gouvernance globale de l'échange. D'autre part, et en droite ligne de ce qui précède, la procédure de règlement des différends, qui a certes montré son efficacité, produit un effet coupe-feu à la ratification de nouveaux accords. Les Etats Membres, sachant qu'ils n'auront aucune échappatoire en cas de litige commercial, sont peu enclins à ratifier de nouveaux accords compte tenu de l'effet verrouillage dont est porteuse la procédure de règlement des différends. L'appel à des communautés d'experts, la reconnaissance de la preuve scientifique comme critère crucial dans le règlement ou non d'un différend, sont quelques-uns des éléments qui ont conduit les Etats à vouloir se réapproprier la procédure au risque d'atténuer son efficacité¹⁷.

Rendre le multilatéralisme praticable

La place centrale de l'OMC dans la gouvernance globale découle de la présence de la procédure de règlement des différends qui confère à l'OMC le statut de pouvoir exécutif au sein des organisations internationales. Cette procédure pourrait être utilisée comme moyen d'établir une hiérarchie des valeurs en matières de gouvernance globale. Certes cela revient à ouvrir le redoutable chantier de l'internormativité au niveau international, mais il faudra bien le faire un jour ou l'autre afin qu'émerge une gouvernance économique globale. Le précédent sur le dossier de l'accès aux médicaments devrait être à la fois perfectionné, approfondi et systématisé. Dans la même perspective, un système commercial multilatéral qui a restreint les échanges pour sauver les tortues ne serait-il pas en mesure de penser des régulations relatives à la sécurité alimentaire, au changement climatique ou au transfert de technologie ? Au lieu de focaliser le débat sur la participation de la société civile à la procédure de règlement des différends, ne serait-il pas plus pertinent qu'une conférence ministérielle ou le Conseil général de l'OMC – et non une mini-ministérielle informelle et non prévue dans les Accords de l'OMC – produisent des textes définissant la doctrine de l'OMC sur l'ensemble de ces questions et d'autres (clause sociale, etc.). Ces décisions serviraient de feuilles de route aux juges du commerce international dans les décisions qu'ils ont à prendre.

En outre, poser en 2008 l'agenda commercial multilatéral dans les mêmes termes qu'en 2001 ne peut que mener à une impasse. Ainsi la crise alimentaire mondiale n'aurait-elle pas dû conduire à redéfinir l'ordre du jour du dossier agricole, car ni la baisse des droits de douane, ni la suppression des subvention ne résoudront le problème. L'option d'une gestion

¹⁶ Rappelons que la relation entre le système commercial multilatéral, le système financier international et la problématique de l'endettement international figurait à l'ordre du jour du cycle pour le développement.

¹⁷ La rénovation de la procédure de règlement des différends constitue une négociation séparée de l'agenda de Doha.

quantitative de la question et de la mise en place de mécanismes de compensation à destination des producteurs n'est absolument pas considérée.

Envisager cette option reviendrait à ouvrir un débat sur une refondation du compromis multilatéral. On a longtemps expliqué que l'OMC ne devait pas traiter des questions autres que commerciales (clause sociale, environnement, transfert de technologie, dette, sécurité sanitaire). Qu'elle n'était pas faite pour cela et devait se consacrer aux dossiers pour lesquels savoir-faire et procédures sont disponibles. Les faits se sont chargés de démentir cette analyse. Il ne s'agit pas de régler de façon définitive la question de la gouvernance multilatérale de l'échange, mais d'ébaucher une analyse sur les fondements de cette refondation du compromis multilatéral.

Sous la double proposition d'un ré-équilibre des rapports interétatiques et des effets adverses du multilatéralisme compétitif, il apparaît que l'enjeu pourrait être celui de la définition d'un régime international de concurrence praticable. En aucun cas il ne s'agit de rouvrir le dossier de la concurrence tel que posé à l'OMC depuis la conférence ministérielle de Singapour (1996) jusqu'au compromis de juillet 2004. Celui-ci ne visait qu'à créer un cadre ouvert pour favoriser la circulation et l'accumulation de capitaux. Il s'agirait d'ouvrir une réflexion sur des procédures de gestion des déficits et des excédents aux dimensions systémiques de certains membres et sur des mécanismes internationaux de compensation. Un régime international de concurrence praticable aurait une double dimension : sectorielle et interétatique.

Dans un premier temps et dans le cadre de l'OMC c'est la dimension interétatique qu'il serait possible d'envisager. Il s'agirait, entre autre, d'ouvrir une réflexion sur la définition de catégories de pays à l'OMC allant au-delà du découpage actuel (PED, PMA, pays développés). L'accord sur l'agriculture admet des catégorisations particulières (pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, par exemple). La création des RAM (*recently acceded members*), bénéficiant en raison de leur accession à l'OMC d'une dérogation quant à leur ajustement à de nouveaux accords, offre un précédent opérationnel. Ces catégories bénéficieraient de droits particuliers, d'obligations également, de mesures temporaires et dérogatoires à la norme multilatérale avec des procédures de sortie et d'extinction de ces exemptions clairement balisées. Les Etats membres auraient à s'identifier, chaque fois que nécessaire, à une catégorie dans le cadre d'une négociation. Le Secrétariat de l'OMC et la procédure de règlement des différends garantiraient la cohérence d'ensemble des accords multilatéraux négociés.

Le mérite de cette option est triple. Premièrement, elle donnerait des garanties à l'ensemble des membres de l'OMC et permettrait de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des intérêts en présence. Deuxièmement, elle sortirait les négociations de la logique des coalitions, conçues comme des instruments de blocage, pour une logique de catégories officielles et reconnues par le Secrétariat et les Etats membres. Troisièmement, elle lèverait les blocages sur la différenciation, celle-ci ayant été conçue comme un moyen de normaliser le traitement des émergents (accroissement de leurs obligations, voire réduction de leurs droits commerciaux) par rapport au reste des PED.

Il serait également possible d'imaginer des procédures multilatérales de compensation censées atténuer les externalités négatives de la libéralisation. Est-il normal que cette dernière soit pensée en termes collectifs alors que ces effets restent de la responsabilité individuelle des Etats ? Il existe des accords sectoriels internationaux régulant la concurrence. A l'avenir, l'OMC pourrait servir de forum pour la négociation de ce type d'accords. D'une part, elle offrirait un moyen de créer une cohérence entre ces sous-régimes internationaux. D'autre part, elle veillerait à la conformité de ces accords avec la norme multilatérale.

Ces quelques lignes avaient pour objectif de montrer que l'OMC pourrait servir à autre chose qu'à libéraliser et ouvrir les marchés, et qu'il est peut-être temps de réfléchir à la nature et objectif de la régulation multilatérale. L'ère de l'intégration économique complexe condamne toute gouvernance unidimensionnelle. Aussi, serait-il souhaitable de conclure ce cycle d'accès au marché avec un compromis à minima et de s'attaquer à une rénovation de la vocation du multilatéralisme commercial et de la gouvernance de l'institution qui l'incarne.